

0- 785338

ЦЕНТР НАУКИ И СПОРТА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

ИЩЕНКО
Станислав Андреевич

**Организационно-правовые проблемы управления
общественными объединениями в российском
и международном спортивном движении**

Специальность: 12.00.14 – "Административное право,
финансовое право, информационное право"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук



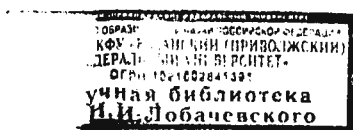
Москва-2001

Диссертация выполнена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Шергин Анатолий Павлович

доктор юридических наук, профессор
Братановский Сергей Николаевич

доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич



Ведущая организация: Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму

Защита состоится "23" января 2002 г. в 12 час.
на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук в Московской государственной юридической академии по адресу: 123286, г.Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9, зал заседания Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан "15" ноября 2001 -

Ученый секретарь
диссертационного совета
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук,
профессор

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000730248

Н.А. Михалева

Актуальность исследования. В современный период важное место в теории и практике административно-правовой и других наук занимает проблема управления социально-культурным строительством, составной частью которого является спортивное движение, в том числе и международное. Оно представляет собой специфический феномен, куда входит и олимпийское движение.

Проблема управления общественными объединениями в спортивном движении (СД) требуют сегодня организационных и правовых решений в русле единой концепции.

Национальное и международное спортивное движение с точки зрения теории и методологии до настоящего времени не были предметом достаточно глубокого анализа. Отдельные попытки в этом направлении носили в основном историографический и культурологический характер. Организационно-правовые аспекты структурирования и функционирования данного социального феномена не получили еще должного отражения ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Между тем, время от времени возникают вопросы, связанные с практикой реализации благородной идеи повсеместного становления спорта на службу гармоничного развития человека.

В связи с этим одним из актуальных направлений научных исследований является разработка правовых проблем управления и совершенствования законодательства в спортивной деятельности общественных объединений как на национальном, так и на международном уровнях.

Изменения, произошедшие в российской общественно-политической и правовой действительности, в последнее десятилетие, обострили все научно-познавательные процессы. И, прежде всего, заставили по-новому посмотреть на ход современных событий, объективно оценить их причины, сущность и перспективы. Появилась возможность для обоснования причинно-следственных связей прошлого и настоящего.

Актуальность изучения проблем административно-правового регулирования общественными объединениями как в Российской Федерации, так и в международном спортивном движении МСД объясняется еще и тем, что они представляют собой явление интернационального характера, в котором выражаются не только прогресс мировой цивилизации, но и все противоречия. МСД эффективно способствует преодолению национальных барьеров, созданию новых международных объединений, укреплению международного спортивного движения.

Все вышесказанное обуславливает необходимость и актуальность разработки новых перспективных направлений в системе спортивного движения и его структуре, а также исследование управленческой деятельности общественных объединений в МСД.

Необходимость всестороннего решения перечисленных вопросов, приемлемого по ряду позиций для применения и в других сферах и отраслях социально-культурной деятельности, большая актуальность административно-правовых проблем, существующих в анализируемой области и, предопределили выбор настоящего исследования.

Степень разработанности темы. Проблемы теоретического исследования правового регулирования общественными объединениями в МСД не привлекли

пока еще должного внимания представителей юридической науки.

Имеющиеся научные работы по вопросам государственного управления физической культуры и спорта (Уварова В.Н., Чемакина И.М., Скрыпника А.П.) большей частью относятся к советско-государственному периоду жизни и не затрагивают те радикальные изменения, которые произошли в политико-экономической и социальной жизни российского и мирового сообщества, появление нового законодательства регулирующие вопросы физической культуры и спорта.¹

Важное значение для исследования поставленных вопросов имеют, прежде всего, фундаментальные труды по данной проблематике отечественных и зарубежных ученых: И.Л. Бачило, С.Е. Ендруха (Польша), Кальмара Кульчара (Венгрия), Ю.М. Козлова, В.В. Кравченко, М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, Л.Л. Попова, Э. Рьшковска (Польша), А.И. Цепина, Д.В. Шутько, В.И. Шабайлова, А.И. Щиглика, С.С. Юрьева, Ц.А. Ямпольской и др.

Однако при всем многообразии труды перечисленных авторов не охватывают всех проблем исследуемой темы. Многие вопросы должным образом не изучены, а некоторые носят только постановочный характер. Недостаточно и число научных публикаций по правовым вопросам управления спортивным движением и его общественных объединений. Имеющиеся – это, преимущественно материалы журнальных статей.

Не урегулированы вопросы возникновения правосубъектности и ответственности общественных объединений, процедуры приостановления их деятельности и многие другие проблемы их правового статуса.

В связи с этим, научное изучение и практическое решение проблем, связанных с созданием административно-правовых основ управления деятельностью общественных объединений в МСД, представляет известную сложность в силу своей многоаспектности и предполагает научный подход как к теоретико-методологическим вопросам, так и определение механизма, основных направлений, форм и методов ее реализации.

Что же касается таких проблем, как совершенствование управления общественными объединениями в спортивном движении, организационно-правовых основ деятельности Международного Олимпийского Комитета (МОКа), Национальных Олимпийских Комитетов (НОКов) и международных спортивных федераций (МСФ), то они вообще не исследовались с точки зрения права.

Объектом исследования является управление общественными объединениями в современном международном спортивном движении, их правовой статус, а также общественные отношения, складывающиеся в процессе их функционирования, и основные направления их деятельности с учетом отечественного и

¹ Необходимо заметить, что в 1997 г. была защищена диссертация на соискание уч. степ. докт. юрид. наук С.Н.Бригановским на тему: "Управление физической культурой и спортом в условиях реформ (организационно-правовые проблемы), но она отражает в основном исследование ресурсного (кадрового, финансового, информационного) обеспечения системы управления ФКС в условиях проведения реформ. В 2000 году была защищена диссертация на соискание уч. степ. канд. юрид. наук А.П.Душаниным на тему: "Государственное управление физической культурой и спортом в Российской Федерации (организационно-правовые вопросы)", которая внесла определенный вклад в исследуемую сферу.

зарубежного опыта.

Предметом исследования являются административно-правовые и социальные аспекты общественно-исторического развития спортивных общественных объединений в спортивном движении, а также управление ими, научный анализ организационно-правовых спортивных отношений.

Цель исследования заключается в системном и комплексном исследовании организационно-правовых проблем общественных спортивных организаций (ОСО) в спортивном движении как в России, так и за рубежом.

Прикладная цель – разработка концептуальных моделей управления СД, формулирование правового механизма МСД путем совершенствования его структуры, форм и методов.

Для достижения этих целей поставлены и решены следующие задачи:

1. Исследовать современное положение, структуру и действующую систему ОСО в МСД.
2. Провести научный анализ исторических этапов становления и развития общественных спортивных объединений (ОСО) в МСД.
3. Проанализировать правовое положение национальных общественных спортивных организаций и объединений (МОК, НОКоВ, МСФ, СТК, союзов, фондов, других объединений), определить их правовой статус.
4. Раскрыть особенности административно-правовых процессов МСД на различных уровнях.
5. Разработать понятийный аппарат, сформулировать принципы, функции, методы и формы управленческой деятельности ОСО и МСД применительно к административному праву и другим отраслям.
6. Обосновать необходимость принятия законодательных и иных нормативно-правовых актов, призванных регламентировать отношения в этой сфере в целом, отдельные стороны спортивной деятельности, а также внесение дополнений и изменений в действующие правовые акты.
7. Обосновать новую организационно-правовую модель управления международным спортивным движением (МСД).
8. Изучить организационно-правовые основы любительского и профессионального спорта в России и в зарубежных странах с выработкой рекомендаций.
9. Выявить наиболее эффективные пути дальнейшего совершенствования механизма управления спортивным движением на теоретико-методологическом, нормативно-правовом и прогностическом уровнях.

Гипотеза. В условиях социальных и экономических изменений в современном мире должны изменяться юридический статус и правовая регламентация деятельности спортивных общественных объединений в спортивном движении. Эти изменения, как и изменения в мире, должны быть направлены в сторону глобализации процесса, который объективно развивается под воздействием НТР и политических действий ведущих стран мира. Юридическая наука должна это предусматривать и предложить конкретные преобразования как в правовом статусе, так и в юридической регламентации деятельности общественных организаций и объединений в МСД. Изменения, соответствующие духу времени, должны повысить эффективность работы спортивных общественных организаций и объединений в российском и международном спортивном движении.

Методологические основы и методы исследования включают в себя общенаучные методы познаний социально-правовых процессов и систему знаний, т.е. производные методы исторического, логического, сравнительно-правового, системного, структурно-функционального, конкретно-социологического анализа и эмпирического исследования, на основе которых формируются основные требования, предъявляемые к научным теориям, определениям, суждениям, выводам. Для подготовки работы изучена общетеоретическая, философская, историческая и специальная юридическая литература, труды ученых по проблемам государства и права, опубликованные в разные исторические времена, как дореволюционные, так и современные, по проблемам управления физической культуры и спорта, российского и зарубежного права в рассматриваемой сфере.

В ходе исследования диссертант применял следующие методы: юридические (правовые), социологические, общенаучные и частные.

В своем исследовании автор основывался также на сочетании функционального, системного, общегосударственного, регионального и индивидуального подходов. Большое внимание в работе уделено изучению теоретических и исторических аспектов рассматриваемой темы. С этих позиций исследован весь комплекс проблем в целом и каждый в отдельности вопрос, представленный в диссертации.

Многовариантность используемых методов создала условия для сочетания основополагающих методов познания, которые в теории именуются общенаучными, с частно-научными методами.

Концепция диссертации базируется на двух кардинальных положениях: а) на возрастающем значении международного сообщества в решении сложных проблем современного спортивного движения как одного из важнейших факторов дальнейшего социально-культурного прогресса в мире и б) усилении роли управления в организации международного спортивного движения.

Таким образом, при написании диссертации был использован широкий спектр существующих методов права, философии, истории, социологии, политологии и других отраслей научных знаний. Их применение позволило диссертанту исследовать объекты целостно и всесторонне в их взаимосвязи и взаимозависимости.

Общетеоретической основой исследования послужили работы ученых-юристов (С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.И. Байтина, А.В. Витрука, В.П. Казимирчука, Д.А. Керимова, В.М. Курицина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова и др.).

Непосредственную научную базу составили труды ученых по конституционному и административному праву (А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, Ю.М. Козлова, Б.П. Курашвили, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, Н.А. Михалевой, А.В. Оболонского, М.И. Пискотина, В.С. Проининой, Ю.А. Тихомирова, В.И. Шабайлова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольской и др.).

В исследовании проблем управления ФКС можно выделить ряд ученых, которые плодотворно исследуют эти проблемы в педагогической, исторической, философской, социологической, юридической и экономической науках (А.Ф. Кулинко, А.Б. Суник, В.В. Столбов, Н.И. Пономарев, Н.Н. Бутров, П.А. Виноградов, К.А. Воронова, В.М. Выдрин, С.И. Гуськов, Л.П. Матвеев, Н.А. Поно-

марев, В.С.Родиченко, В.И.Столяров, Б.Н.Шустин, В.А.Щеголев, Ю.А.Фомин, С.Н.Братановский, Е.И.Ватников, А.П.Скрыпник, В.Н.Уваров, И.М.Чемакин, Б.С.Кузьмак, А.А.Осинцев, В.П.Шпилько и др.).

Автор полагает, что необходима дальнейшая углубленная дифференциация исследований в рассматриваемой сфере, поскольку в одной, даже самой объемной работе, невозможно охватить всеохватывающую теорию научного управления об общественных спортивных объединениях в международном спортивном движении.

Обобщения, выводы и предложения диссертанта базируются на анализе отечественного и зарубежного законодательства, практики физкультурного движения, а также на изучении общественного мнения. Проведенное нами в 1998-2000 гг. конкретно-социологическое исследование среди функциональных спортивных работников и отдельных категорий спортсменов, тренеров, членов федераций по видам спорта в ряде регионов Российской Федерации, стран СНГ и зарубежных стран (было исследовано 611 респондентов) позволило выявить основные пути совершенствования управления спортивными общественными объединениями в МСД и законодательства в этой сфере.

Научная новизна. Диссертация представляет собой комплексное логически завершенное монографическое исследование теоретико-методологических и прикладных аспектов правовых проблем управления общественными спортивными объединениями не только в Российской Федерации, но и в международном спортивном движении (МСД).

Выявлены организационно-правовые условия становления и развития системы общественных спортивных объединений как в российском, так и в международном спортивном движении.

Научная новизна состоит еще и в том, что она представляет собой одно из немногих исследований в юридической науке, где предпринята попытка специального исследования компетенции и деятельности системы неправительственных спортивных организаций и объединений общественного управления, правового регулирования в рассматриваемой сфере. Теоретически обоснована новая модель международного спортивного движения (МСД) под примерным названием – Международная Организация Спортивного Единства (МОСЕ).

В работе приводится теоретическое обоснование новых, административно-правовых форм и методов управления МСД.

Научная новизна исследования определяется еще и тем, что данная проблема рассмотрена не изолировано, то есть в рамках одной лишь отрасли административного права, а присутствует анализ и сопоставление исследуемых проблем с точки зрения трудового, гражданского и международного права. Кроме того был использован научный аппарат таких отраслей знания, как: социология, история, экология, психология, педагогика, политика.

В ходе научного анализа **некоторые вопросы** были рассмотрены диссертантом **впервые** (в Российской Федерации рассматривается проблема совершенствования управленческих отношений общественных спортивных объединений; приводится новая классификация правовых принципов, функций, форм и методов управления в спортивном движении; административно-правовой статус международного арбитра по видам спорта и сформулированы предложения по со-

вершенствованию правового статуса субъектов спортивного движения – судей, тренеров, спортсменов и др.; общественные спортивные организации и объединения в МСД систематизированы по определенным признакам – географическому, по характеру членства в них, по профессиональной принадлежности, по религиозным признакам, по срокам их деятельности; другие – рассмотрены более глубоко и всесторонне (о создании в России ассоциации спортивных юристов; обосновывается создание спортивного арбитражного судопроизводства и классификация спортивных споров; приводится юридическое обоснование концепции по совершенствованию управленческих отношений в спортивном движении; дана организационно-правовая оценка зарубежному профессиональному спорту – контрактной системы "драфт"; применение и борьба с допингом спортсменами; спортивному маркетингу и менеджменту); третьи – трактуются с учетом достижений теории и практики управления и развития законодательства об общественных спортивных организациях и объединениях на локальном, региональном и международном уровнях. Анализируется административно-правовой статус спортивных федераций по видам спорта, их структурных подразделений и предлагаются новые пути совершенствования их деятельности; обосновываются предложения о целесообразности совершенствования спортивного законодательства как в Российской Федерации, так и в других государствах: а) выработана концепция внесения изменений в Конституцию РФ в виде самостоятельных статей, отражающих олимпийское и международное спортивное движение как социально-культурную деятельность государства; б) о деятельности Олимпийского Комитета России (ОКР) как неправительственной организации; в) о взаимодействиях ОКР с Национальными Олимпийскими комитетами (НОКами) других государств; изучена возможность и необходимость принятия закона о спортивной этике и чести, о любительском спорте и отдельно – закона о профессиональном спорте; приводится юридическое обоснование концепции по совершенствованию управленческих отношений в спортивном движении.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Определение общественных спортивных объединений (ОСО) в Российской и международном спортивном движении (МСД) как специального вида добровольных (общественных) организаций в сфере социально-культурной деятельности.
2. Анализ правового регулирования комплексных отношений ОСО в указанной сфере, определение юридической природы; их классификация применительно как к Российской Федерации, так и на международном уровне.
3. Обоснование природы и особенностей спортивных отношений как разновидности отношений управленческого типа; выявлении их соотношения с административно-правовыми отношениями.
4. Характеристика административной правосубъектности ОСО (общих и специальных субъектов) в МСД.
5. Определение принципов, функций, методов и форм, а также специфики управленческих отношений применительно к рассматриваемой сфере.
6. Выявление административно-правовой специфики спортивного законодательства и его соотношения с административным законодательством.
7. Анализ особенностей административно-правового статуса спортсменов-

любителей и спортсменов-профессионалов.

8. Предложения по совершенствованию антидопингового законодательства и административной ответственности в МСД.

Теоретическая и практическая значимость диссертации определяется выводами и предложениями, сформулированными в диссертации и направленными на дальнейшее совершенствование управленческих отношений в спортивном движении, а также состоит в обосновании необходимости и возможности создания единой целостной системы управления международным спортивным движением.

Отраженные в опубликованных работах диссертанта результаты исследования могут быть использованы при разработке комплексных мер по упорядочению и развитию системы МСД, в общественных спортивных организациях России и других странах, а также механизмов управления ее структурными звеньями на текущий момент: ближайшую (2002 г.) и отдаленную (2005 г.) перспективы. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в научной деятельности, законодателем, практическими работниками – при разработке, реализации и аналитическом сопровождении конкретных мер, направленных на повышение эффективности функционирования общественных органов в МСД; в учебном процессе – при преподавании предмета и спецкурсов по теории, истории государства и права, административного права, в исторических, педагогических, социологических, философских и других науках.

Сформулированные в диссертации **выводы и практические рекомендации** могут быть использованы в правотворческой деятельности неправительственных организаций и общественных формирований по совершенствованию механизмов управления международным спортивным движением и действующего законодательства, при разработке новых нормативных актов, определяющих правовое положение и структуру Госкомспорткомитета РФ, компетенцию министерств, ведомств и департаментов, а также в процессе более эффективной совместной деятельности иных государственных и общественных организаций.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Диссертация прошла апробацию на кафедре административного права Московской государственной юридической академии. Основные положения и выводы работы изложены в монографиях, научных статьях и рецензиях, опубликованных в журналах «Государство и право», «Право и политика», «Теория и практика физической культуры», изданиях Всероссийского научно-исследовательского института физической культуры (г.Москва), Российской государственной академии физической культуры (г.Москва), Национального Олимпийского Комитета России (г.Москва), Санкт-Петербургской государственной академии физической культуры им.Лесгафта, Ташкентского государственного университета, Казахского и Узбекского государственных институтов физической культуры, Уральского государственного юридического университета (г.Екатеринбург), Сибирской государственной академии физической культуры (г.Омск), Ульяновского государственного педагогического университета и других высших учебных заведениях, в выступлениях автора на научных совещаниях, конференциях, конгрессах и симпозиумах в период 1969-2001 гг.

На монографию "Физическая культура и спорт, социология и право", вышедшую в издательстве "Медицина" УзССР в 1986 г. (4,0 п.л.), опубликована по-

ложительная рецензия в польском журнале "Sport Wyczynowy" (1988, № 7-8. – С.79). Отдельные положения данной работы апробировались в процессе преподавания спецкурса "Основы государства и права" в Узбекском государственном институте физической культуры, на курсах УзСовпрофа (Ташкент, 1975-1981 гг.) для руководящих работников физической культуры и спорта; на факультете повышения квалификации в институте управления и агробизнеса (Москва, 1994 г.); в Ульяновском педагогическом университете (1994-2000 гг.); в Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии (1994-2001 гг.), при чтении курса "Основа права" в учебном процессе.

Монографии диссертанта: "Организационно-правовые вопросы олимпийского и международного спортивного движения" (1995 г.) и «Организационно-правовые аспекты международного спортивного движения (теория и практика)» (1999 г.), внедрены в учебный процесс высших учебных заведений России и по ним читается для студентов спецкурса: "Олимпийское и международное спортивное движение" в Ульяновском государственном педагогическом университете на факультете физического воспитания; в Сибирской государственной академии физической культуры (г.Омск); в Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии на кафедре физического воспитания; в Кубанской государственной академии физической культуры (г.Краснодар) (акты внедрения прилагаются).

Отдельные предложения, вытекающие из данного научного исследования, были приняты, одобрены и реализованы в практической деятельности в Польской Академии физической культуры и спорта (Варшава); в международном Спортивном Арбитражном Суде при Международном Олимпийском Комитете (МОК, Лозанна-Швейцария); Госкомспорте Узбекистана (1975-1990 гг.); Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму (2000-2001 гг.).

Результаты научных исследований были представлены: на двенадцатом международном симпозиуме по адаптации физической активности (секция правовых проблем) – Барселона, Испания, 1999; на международном симпозиуме по задачам и возможностям спорта для всех (секция правовых проблем) – Хельсинки, Финляндия, 1999; на международном конгрессе "Постколониализм, спорт и структура" (секция правовых проблем) – Киль, Англия, 1999; на международном симпозиуме "Перспективы спорта" (секция правовых проблем) – Хейдельберг, Германия, 1999; на международной конференции северно-американского сообщества по спортивному менеджменту – Норфолк, США, 2001.

Полученные в ходе исследования выводы и рекомендации были учтены и использованы при реорганизации системы управления Комитетом СССР по физической культуре, спорту и туризму (ныне Госкомспорт РФ) при подготовке и принятии целевых комплексных программ развития физкультуры и спорта в СССР и РФ в период 1989-2001 годов; при подготовке проектов важнейших законодательных актов (Закона о физической культуре и спорту СССР, Российской Федерации и Узбекистана; при подготовке Устава Олимпийской Академии Узбекской республики) и др.

В 1989 и в 2001 годах автор принимал участие в составе рабочей группы в подготовке проектов «Закона о физической культуре и спорте СССР», и "Закона РФ о физической культуре, спорте и туризме", где рекомендации диссертанта ста-

вились на обсуждение научной общественности и были учтены при утверждении Закона.

С 2000 года диссертант является членом совета по правовому и нормативному обеспечению физической культуры и спорта при Госкомспорте Российской Федерации, где принимает участие в широком обсуждении законотворческой деятельности в сфере физической культуры и спорта, а также в подготовке предложений по совершенствованию законодательства.

Результаты исследования нашли применение при составлении учебных программ и учебно-методических рекомендаций по курсу "Основы права". Некоторые разработки автора служат учебным пособием для студентов физкультурных и юридических вузов России и СНГ, внедряются в систему повышения квалификации физкультурно-спортивных кадров и могут быть использованы в системе юридического и педагогического всеобуча.

30-я сессия Генеральной Ассамблеи ЮНЕСКО в своих основных задачах на XXI век определила, что "в начале третьего тысячелетия необходимо привлечение широких слоев общественности к решению поставленных задач под эгидой ЮНЕСКО – роль национальных комитетов, неправительственных организаций, НИИ, университетов и пр., что позволит обеспечить распространение информации, ее использование в широкой международной практике"¹.

Проведенные нами исследования, связанные с организационно-правовыми вопросами управления неправительственных (общественных) объединений позволили решить определенную часть поставленных ЮНЕСКО задач уже в конце XX века.

Предлагаемые концептуальные решения организационно-правовых проблем управления МСД ни в коей мере не претендуют на исчерпывающее и бесспорное открытие, ибо многие из них носят дискуссионный характер.

Структура работы подчинена задачам исследования и включает в себя введение, пять глав, двадцать один параграф, заключение, библиографию нормативных актов и специальной литературы, приложения и таблиц. Список литературы включает 403 источника, в том числе – 32 на иностранных языках.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, новизна и научно-практическая значимость исследования, его методологическая и источниковая база, кратко формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Понятие и правовая природа общественных объединений в международном спортивном движении (МСД)», включая и российское, посвящена как историческому развитию и современности спортивного движения, так и раскрытию понятия общественных спортивных объединений (ОСО). Диссертант выделяет ОСО как специальный вид добровольных организаций и утверждает, что на них распространяются те характерные черты, которые присущи только общественным организациям, как особому виду доб-

¹ "Бюллетень Министерства образования Российской Федерации", № 10, 2000 г. – С.5-6.

ровольных спортивных объединений.

Специфическим характером ОСО в СД является то, что они создаются для выполнения целей определенной деятельности, в процессе которой реализуются их права. Однако цели деятельности ОСО в СД, в большинстве случаев, лежат за пределами самих ОСО, в то время, как цели самих спортивных секций, федераций, комиссий и т.п. обычно ограничены рамками самой спортивной организации¹.

С приведенной классификацией можно как соглашаться, так и не соглашаться. Это вопрос дискуссии. В то же время СД, как единое целое, не имеет членства массового общественного движения, однако спортивные федерации по видам спорта объединяются по интересам и организуют членство, где платят годовые взносы, на основании своих Уставов. Следовательно, отсюда вытекает, что понятие «движение» идентично понятиям «учреждения», «орган общественной самодеятельности» и т.п.

Теоретически вопрос о существующих отличиях организационных форм массовых движений, с одной стороны, и общественных организаций, с другой, еще мало разработан. И на практике не всегда можно провести четкую границу между ними, где – общественная организация, а где – массовое движение. Ц.А.Ямпольская правильно подчеркивает мысль о том, что различие между массовым движением и общественной организацией проявляется достаточно рельефно, если посмотреть на то и на другое сквозь призму права².

Таким образом, рассматривая ОСО в МСД, приводя понятия этим двум дефинициям, впервые можно обозначить их применительно к административному праву, придя к выводу, что международное спортивное движение – это союз спортсменов, тренеров и других граждан различных стран, отличающийся организационно-правовым характером и реализующий цели и задачи через спортивные организации и объединения.

Далее, в этой главе приводится специфика административно-правового регулирования общественных отношений ОСО в МСД, которая видна при раскрытии правовых норм и источников. Однако необходимо заметить, что в юридической литературе нет единства по поводу определения источников права. Одни ученые относят к ним факторы, влияющие на возникновение юридических норм, другие – только нормативные акты, исходящие от государства, третьи включают в систему источников права и иные акты (договоры, соглашения, корпоративные нормы), созданные другими участниками общественных отношений.

Представляется, что источниками права в спортивном движении, в юридическом смысле, являются любые акты, принятые субъектами правоотношений, тем самым порождая правовые последствия. Оценивая возможности сравнения ОСО можно обнаружить то, что в их деятельности имеют ме-

¹ Американские исследователи, развивая мысль по этому вопросу, приходят к мнению, что объединения граждан, цели которых лежат за пределами организации, называются инструментальными, в отличие от тех организаций, цели которых ограничиваются рамками организации и называются экспрессивными. (С.Уэйн Гордон и Николас Бобчук. Типология добровольных ассоциаций. *American Sociological Review*. 1954, vol. 24. - N 2).

² Ц.А.Ямпольская. Общественные организации в СССР. – М.: Наука, 1972. – С.36-40.

сто как акты международного характера, так и корпоративные локальные акты, существование которых никем не оспаривается. К таковым можно отнести, в первую очередь, Олимпийскую Хартию МОК, Уставы федераций по видам спорта, положения спортивно-технических комиссий¹, а во вторую очередь – это положения о проведении соревнований, инструкции, например, о хранении спортивного оружия в тире и т.п., которые представляют систему правовых отношений.

Взаимосвязь с государством ОСО осуществляется корпоративными нормами. В то же время, раскрывая систему источников правовых норм об общественных спортивных объединениях в МСД нельзя не отметить одну из главных ролей, которая принадлежит Конституциям государств, конституционным законам, нормативным правовым актам, в том числе законам субъектов, в частности Российской Федерации², указам Президента РФ³, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ⁴, ведомственным нормативным, корпоративным (локальным) актам ОСО⁵, договорам.

Перечисленные источники правовых норм являются составной частью правовой системы СД в области социально-культурного строительства.

Что касается международных неправительственных организаций, Г.Н.Тункин справедливо отмечает, что «они не являются органами, выражающими волю государства», поэтому их мнения и резолюции не охватываются процессом нормообразования⁶. В то же время, нужно заметить, что ОСО в МСД хотя и обладают статусом неправительственных организаций, вместе с тем воздействуют на позицию того или иного государства и непосредственно регулируют отношения внутри этих организаций (объединений).

Таким образом, рассматривая ОСО в МСД, можно сделать вывод, что они (ОСО) могут создаваться в конкретных организационно-правовых формах и их можно разделить на виды: общественная организация; общественное движение – применительно к МСД, где каждое из этих объединений имеет свои особенности, о которых дают широкое понятие Ю.М.Козлов и Л.Л.Попов. Они приводят следующее определение: «Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное для общих интересов и достижения уставных целей, объединившихся

¹ Олимпийская Хартия Международного Олимпийского Комитета (МОК). – Правила в официальные разъяснения, принятые 96-й сессией МОК, Пер. с англ. – М.: 1991. – 65 с.

² Федеральный Закон РФ от 8 декабря 1995 г. «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 3. – С.145.

³ Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 1996 г. «О дополнительных социальных гарантиях спортсменам, работников физической культуры, спорта и туризма». // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1996, № 48. – Ст.4646.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации: «Вопросы Государственного Комитета Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 3. – С.3157.

⁵ Устав Олимпийского Комитета России (принят Учредительным съездом Всероссийского Олимпийского Комитета 1 декабря 1989 г. // См.: Российский спорт: Выбор пути. – М.: 1993.

⁶ Курс международного права. – В 7 тт. – М.: 1989. – Т.1. – С.218-219.

граждан»¹. С этой дефиницией можно согласиться, однако, применительно к СД необходимо конкретизировать: «...объединившихся граждан (спортсменов, тренеров, представителей и др.)».

Говоря о правосубъектности ОСО МСД, которой посвящен третий параграф первой главы, представляет собой продолжение предыдущего и несет в себе расширительное толкование правового положения ОСО в МСД.

Составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта (к которым, с полной уверенностью, можно отнести как спортивные общественные объединения, так и спортсменов, тренеров и т.д. в СД), являются административная правосубъектность и его права и обязанности, приобретенные в соответствии с нормами административного права.

Административная правоспособность – это способность иметь права и нести обязанности, закрепленные нормами административного права. Она возникает с момента утверждения, например, Положения о федерациях по видам спорта², где предусматриваются права и обязанности членов президиума и комиссий федераций по видам спорта, а также содержание работы федераций.

Таким образом, особенности административной правоспособности ОСО заключаются в том, что она регулируется нормами административного права, ее содержание состоит в регламентации правовых способностей индивидов в отношениях с субъектами государственной исполнительной власти³, у конкретных лиц (спортсменов – после заключения договоров, например, на посещение спортивных тренировок, обеспечение спортивным инвентарем, у тренеров – после заключения контрактов).

Административная дееспособность – это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами. Применительно к рассматриваемому вопросу, Олимпийская Хартия МОК, например, предусматривает полномочия президента, исполкома МОК, а также меры и санкции в отношении МСФ, НОКов, ассоциаций, оргкомитетов олимпийского города, индивидуальных участников и команд⁴. Административная дееспособность граждан-спортсменов России, ее появление связана с физическим и интеллектуальным взрослением лица.

ОСО в мировом сообществе имеют самые разнообразные названия. В некоторых государствах в форме общественных организаций создаются торгово-промышленные, ремесленные, крестьянские палаты и т.п..

В странах Африки, например, существуют племенные объединения,

¹ Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. – М.: Юристъ. – 2000. – С.248.

² См., например, положение о республиканских федерациях по видам спорта Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР (Утверждено коллегией Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров Таджикской ССР, 31 сентября 1979 г., № 85).

³ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 2000. – С.62-63.

⁴ Олимпийская Хартия МОК, М.: 1991. – С.23-25.

в Индии – кастовые общества (во многих государствах они запрещены законом). Но, в любом случае, создание ОСО в МСД осуществляется на основе конституционного права государства на объединения. Здесь необходимо отметить пограничное правовое регулирование конституционного и административного права.

В то же время Ст. 41 Закона об общественных объединениях¹ недостаточно четко регулирует статус общественного спортивного объединения и не определена территориальная сфера деятельности ОСО.

Вторая глава **“Теоретические основы управленческой деятельности спортивного движения”** посвящена теоретико-методологическим вопросам и практической деятельности общественных спортивных организаций (ОСО). В данной главе приводится понятие, содержание принципов, функций, методов и форм управления СД. Анализом охвачен комплекс взаимосвязанных вопросов, отражающих роль и место спортивного движения. Раскрывается специфика СД, а само международное спортивное движение рассматривается как определенный специфический вид, как часть управления социально-культурной деятельностью и представляет собой преимущественно духовные (нематериальные) отношения.

Спортивное движение как объект управления представляет собой прежде всего объединение людей для совместной деятельности (спортивной, организационной и т.д.), т.е. сплочение их в определенные коллективы. Сущность управления СД заключается в специфических чертах, характеризующих ее как одну из социальных систем управления мирового сообщества.

Такое понимание управления СД, по мнению диссертанта, во-первых, отражает тесную взаимосвязь деятельности неправительственных организаций и объединений между собой, во-вторых, подтверждает социально-политическую направленность и, в-третьих, подчеркивает, что управлению спортивного движения свойственны общие закономерности социального управления.

В диссертации подробному изложению подвергается сложная система политических, моральных, юридических, социальных, организационных принципов и норм СД.

Система и содержание принципов СД, получивших закрепление в нормах права различных государств, обусловлены прежде всего, его социальной сущностью.

Принципы управления в сфере спортивного движения находят специфическое преломление, которое выражается в их конкретном содержании. Прежде всего, они основываются на родовых свойствах, присущих общественному управлению в целом. Другим фактором являются качественные их особенности, что находит свое проявление в специфических принципах. В основу формирования последних положены следующие закономерности: а) органическая связь спорта высших достижений с воспитанием всесторонне и гармонично развитой личности; б) непосредственная связь спорта с внешне-

¹ Принят Государственной Думой Российской Федерации 14 апреля 1995 г.

политическими задачами различных государств.

Указанные закономерности и трансформируются в специфических принципах управления МСД. С известной степенью условности их можно подразделить на: а) принцип всестороннего развития личности в процессе занятий спортом; б) принцип международного спортивного сотрудничества; в) принцип принадлежности к олимпийскому движению; г) консультативный принцип и другие.

Далее, к специфическим принципам спортивного движения мы относим: принцип значения и сущности олимпийских игр (состоит в самой значимости спортивного мероприятия, как важнейшего всемирного праздника спорта, молодежи, дружбы, солидарности и мира); принцип единства этических, культурных и образовательных ценностей олимпизма (заключается в расширении занятий спортом в соответствии с олимпийскими идеалами и являются особо важной частью педагогической направленности во всех общеобразовательных учреждениях: школах, средних и высших учебных заведениях, олимпийских академиях); принцип единства международного спортивного движения (является основной целью МОК, НОКов, МСФ и всех, кто имеет к нему отношение. Для укрепления единства, взаимопонимания между членами МСД должны поощряться возможности для регулярных встреч и ведение диалога, обмена идеями и опытом); принцип сохранения окружающей среды (несет в себе гуманную функцию, представляющую собой контроль во время тренировок и соревнований за загрязнением окружающей среды, особенно по таким видам спорта, как пулевая стрельба, авто и мотокроссы, футбол и регби наносят ущерб зеленым газонам и т.д.); соревновательный принцип спорта высших достижений в МСД (характерен тем, что не только само участие в соревнованиях подтверждает соревновательный принцип спорта, но и добиваясь побед, спортсмены показывают высокие спортивные результаты, выражая тем самым победу в присвоении звания "чемпион"); принцип безопасности спортсменов при занятиях спортом и участия в соревнованиях (на любом уровне этот принцип должен соблюдаться, чтобы потенциальные опасности, угрожающие спортсмену не наносили ему вред); принцип поддержания государственной политики в области спорта в МСД (рассматриваемый принцип включает в себя установление необходимой законодательной базы, обеспечивающей и гарантирующей свободные занятия физической культурой и спортом); принцип проведения финансовой и экономической политики МСД (представляет собой новое направление в международном спортивном движении, с учетом реалий сегодняшнего дня. Он заключается в том, что власти должны оказывать спортивным организациям и объединениям поддержку, соразмерную тому вкладу, который вносит спорт в общество и экономику того или иного государства); принцип олимпийской солидарности и интернационализма (призван координировать свою деятельность с национальными комитетами, международными федерациями и другими организациями. Названный принцип в МСД выражает основные закономерности развития мировой системы, которые состоят в упрочении единства, в развитии всесто-

ронного сотрудничества) и другие принципы.

Вышеприведенные принципы широко пропагандируются на национальном уровне в рамках спортивной деятельности и способствуют распространению олимпийского образования в учебных программах по физвоспитанию и спорту в школах, вузах и университетах.

Таким образом, под принципами спортивного движения понимаются общественные отношения, выражающие сущность социального назначения, на которых строится и функционирует управление всей системы.

В качестве интегрирующего и дифференцирующего элемента управления рассматриваются функции спортивного движения. Исходя из общего понятия функций, и разделяя точку зрения о многоплановом характере функций, автор различает функции общие и специфические.

Функции спортивного движения, как и общие функции социального управления, реализуются в виде определенных форм, в которых они проявляются, главным образом через активную деятельность человека (спортсмена), направленную на использование соответствующих культурных ценностей.

Существующие представления о функциях спортивного движения еще не сложились во вполне разработанную научную концепцию. В то же время, по мнению диссертанта, функции СД – это деятельность управленческого характера для реализации целей и задач.

К **общим функциям** управления СД относятся: а) прогнозирование; б) принятие решений; в) информация. К **специальным функциям** диссертант относит: а) организацию и проведение официальных международных соревнований; б) деятельность СД по предупреждению нарушений, связанных с применением допинга спортсменами; в) пропаганда СД; г) регулятивная функция СД; д) роль спортивных соревнований в развитии контактов между людьми; е) охранительная функция; ж) совершенствование правил международных соревнований; з) осуществление международных спортивных связей и другие.

Приведенная классификация функций рассматривается в качестве основы для разделения между неправительственными организациями общей, функциональной и отраслевой компетенции.

Диссертант систематизирует функции в три основные группы:

1. По содержанию ориентирования системы СД: прогнозирование, планирование, пропаганда спортивного движения, культурно-воспитательная, политическая, научно-методическая. **2. По обеспечению системы СД:** нормативного регулирования (разработка нормативных и организационных основ управления), регулятивная, организационная, совершенствования системы СД, выработка и принятие управленческого решения, кадровая, материально-технического обеспечения, финансирования, информативного обеспечения, регистрации высших спортивных достижений, совершенствования правил соревнований. **3. Оперативного управления СД:** осуществление международных спортивных связей, роль спортивных соревнований в развитии контактов между людьми, интернациональных ценностей, способствующие моральному развитию отдельных

спортсменов, укрепления международного единства, охранительная, контроля и учета (включая оценку всей работы, отдельных работников, выполнение конкретных заданий и т.д.), организации и проведения официальных международных соревнований.

Особенности функций неправительственных спортивных организаций в СД в диссертации представлены в различных аспектах и прежде всего в соотношении их с социальной характеристикой.

В параграфе четвертом исследуются методы деятельности общественных организаций, входящих в спортивное движение.

В работе анализируются подходы к определению методов управленческой деятельности ученых различных направлений. Анализируются и сопоставляются для сравнения методы государственных и общественных органов управления, где особенности применения этих методов отражаются в специфике их содержания, а также в масштабах их использования в этой сфере.

Основное назначение методов управления СД – обеспечить должное функционирование спортивных объединений и организаций. Специфика методов управления СД проявляется главным образом в воздействии на организацию непосредственной деятельности этих объектов, что обуславливает необходимость поиска эффективных применительно к конкретной системе методов управления.

Одновременно автор классифицирует методы управления в спортивном движении по различным основаниям:

- по юридической характеристике (на правовые и неправовые);
- по характеру (содержанию) управляющего воздействия на объект управления (административные и экономические);
- по масштабам их применения (общие и специальные). Приводится подробный анализ методов управления СД, где раскрывается сущность каждого из методов, а также обосновывается новое понятие методов управления СД.

Обобщая изложенные положения, можно утверждать, что под методами управления в спортивном движении понимаются способы воздействия субъекта управления (общественные спортивные объединения или граждане: спортсмены, тренеры и т.д.), на объект управления (на сознание людей, на достижение спортивных результатов и т.д.).

Воздействие на сознание и поведение спортсменов – обязательное условие жизнедеятельности любого общественного объединения, в том числе и спортивного.

Завершается вторая глава исследованиями о формах управленческих отношений в СД. Основы их образования самые различные и формируются они в основном по масштабу деятельности. В связи с этим, различаются две сферы: внутриорганизационная и внешняя. Вторую форму следует называть основной или специальной формой деятельности общественных спортивных органов и объединений в спортивном движении.

К специальным формам деятельности общественных спортивных объединений в СД можно также отнести методическое руководство. Оно находит свое применение в системе управленческих отношений СД и заключается в

общем направлении и обеспечении единства в учебно-воспитательной работе, разработке учебной спортивной документации, обобщении и распространении передового опыта работы тренеров и судей, организации издания учебно-методической литературы и пособий. Эта форма деятельности связана с осуществлением мероприятий главным образом научно-педагогического характера.

Конкретные формы методического руководства в СД весьма разнообразны. Диссертант группирует их в пять групп: а) разработка и утверждение учебных программ, планов, методических писем, указаний, разъяснений и другой учебной и научной документации; б) проведение совещаний, конференций, практикумов и семинаров по учебно-спортивной работе; в) организация обмена опытом и внедрение в практику передовых методов и форм в учебно-спортивной работе; г) оказание практической помощи в совершенствовании учебно-тренировочного процесса в целом; д) организация повышения квалификации научно-педагогических, тренерских и судейских кадров и т.д.

Управленческие отношения между МОК, НОКами и спортивными объединениями в МСД регулируются двумя видами социальных норм: а) юридическими (правовыми) нормами, устанавливаемыми или санкционируемыми органами той или иной страны, и б) общественными (не правовыми) нормами, установленными общественными спортивными организациями.

Значительное место в деятельности неправительственных спортивных объединений занимает издание **ненормативных актов управления**. Отличительной особенностью данного вида актов является их индивидуальный характер, как одна из форм управленческой деятельности.

Указанные акты подразделяются на: **соглашения и распоряжения, рекомендации, резолюции, коммюнике международных встреч и ассамблей; двусторонние и многосторонние переговоры; заявления МОК, НОКов, международных спортивных организаций**. Примером может служить принятое Распоряжение Правительством Российской Федерации и согласованное с МИДом России, о проведении переговоров о заключении Соглашения между Государственным комитетом Российской Федерации по физической культуре и туризму и Всеобщей Спортивной федерацией Сирийской Арабской Республики о принципах сотрудничества в области физической культуры и спорта. Этим же распоряжением "предусматривалось заключение соглашений с Национальной Комиссией Мексики по спорту и Кипрской спортивной организацией.

Подобные соглашения фактически можно считать правовыми договорами.

Неправительственные спортивные объединения в СД воздействуют на управляемую систему наиболее распространенной формой, которая отражается посредством проведения следующих организационных мероприятий: совещаний, конференций, съездов, конгрессов, симпозиумов, семинаров, инструктирования, инспектирования, оказания методической помощи.

Равным образом, в рассматриваемой сфере, издаются аналогичные по юридической силе и пределам воздействия на управляющую систему акты. К их числу в спортивном движении относятся: Олимпийская Хартия, постановления исполкомов НОКов, декларации, контракты (договоры.) и др. Эти

правовые акты содержат специфические и принципиальные положения социально-культурного, педагогического, исторического и политического характера как формы управленческой деятельности СД и несут в себе нормы права.

Исследования правовых и неправовых актов в СД показали, что они имеют неодинаковый характер. Изучение соответствующего нормативно-правового материала иностранных государств, в частности, Болгарии, Венгрии, Италии, Японии и других показало, что в зависимости от субъектов нормотворчества и сферы действия в управленческих отношениях СД акты классифицируются на внутригосударственные и международные.

Наряду с непосредственным установлением государством правовых норм путем санкционирования или придания общественного значения правилам они также вырабатываются и негосударственными (общественными) организациями, в том числе и спортивными. То есть речь идет о санкционированном государственным правотворчестве, которое выражается в издании правовых актов самими общественными организациями, что имеет место лишь с согласия или по поручению государства.

Подобная практика присутствует и во многих других государствах мира в отношении правового регулирования, связанные с общественными спортивными объединениями.

Третья глава посвящена системе и правовому положению ОСО в МСД, где подробно уделяется внимание Российскому и Европейскому спортивному движению в системе МСД, правовому статусу МОК, НОКа и ОСО, а также исследована правовая характеристика спортивных арбитражных судов.

Юридические и социологические исследования, отраженные в этой главе, ориентированы на изучение общественных отношений, складывающихся как в период формирования организационного и управленческого механизма в МСД, так и, в конечном итоге – при реализации социальных проблем в МСД, исходя из поведения личности и общественных формирований.

Особое значение придается правовым вопросам развития спорта и спортивного сотрудничества среди стран континента. Основные принципы этой политики заложены в Спортивной Хартии Европы, принятой министрами и руководителями спорта европейских стран в 1992 году¹.

Представляется, что статья пятая Европейского Народного Спортивного Движения (ЕНСД) вызывает ряд вопросов. Так, например, не ясно, что входит в «принятие мер дисциплинарного характера» и «в особо серьезных случаях». Что входит в это понятие Устав ЕНСД – не расширявает.

Необходимо также заметить, что в структуре ЕНСД предусматривается Арбитраж (ст.6), а в структуре Российского отделения ЕНСД он не предусматривается. В связи с этим необходимо внести дополнение и включить в структуру РОЕНСД статью об Арбитраже.

¹ В основу этой Хартии положена стратегия «Спорта для всех», принятая еще в 1975 году и ставшая первым документом Совета Европы, относящимся к спорту. Спортивная Хартия Европы устанавливает политические рамки и социальные стандарты, принципы и основные положения для активного, здорового, безопасного и нравственного занятия спортом различных групп населения, начиная от спорта для всех, кончая спортом высших достижений и профессиональным спортом.

Учитывая устоявшиеся положения о международных актах, национального законодательства стран и континентов, можно сделать вывод, что социальные проблемы в МСД не обошли стороной эту сферу управленческой деятельности. Поэтому правовой и социальный феномен в МСД необходимо отразить более четко в международных актах, чем они представлены. В этой связи, следует создать соответствующие структуры для координации развития и содействия спорту МСД, как между правительственными органами, связанными с проблемами спорта, так и общественными организациями на различных уровнях для достижения поставленных целей.

Рассматривая правовой статус Международного Олимпийского Комитета (МОКа), необходимо отметить, что в соответствии с Олимпийской Хартией МОК призван поощрять координацию, организацию и развитие спорта и спортивных организаций; сотрудничать с компетентными общественными и частными организациями и властями в стремлении поставить спорт на службу человечеству; обеспечивать регулярное проведение Олимпийских игр; бороться с любыми проявлениями дискриминации в олимпийском движении; способствовать соблюдению спортивной этики; посвящать свои усилия тому, чтобы дух честной игры преобладал на спортивных площадках, и чтобы насилие было изгнано с них; руководить борьбой с допингом в спорте; принимать меры, цель которых – недопущение возникновения угрозы здоровью спортсменов; противостоять любым политическим и коммерческим злоупотреблениям в спорте, поддерживать Международную Олимпийскую Академию (МОА), другие учреждения, деятельность которых посвящена Олимпийскому образованию. Далее анализируется структура и основные органы управления МОК: общее собрание (сессия), исполком, конгресс.

Таким образом, основа структуры МСД – это Национальные Олимпийские Комитеты (НОКи), международные и национальные спортивные федерации (МСФ и НСФ), виды спорта, которые входят в программу олимпийских игр.

Президент международного олимпийского комитета Самаранч считает, что сила МОК прежде всего основывается на спортсменах и что многие международные соревнования могут быть организованы без какого-то ни было привлечения Национальных олимпийских комитетов. Это высказывание Самаранча представляет определенный интерес с точки зрения реорганизации структуры не только НОКов, но и международного спортивного движения. На наш взгляд, было бы правильным усилить внимание МОКа и МСФ на организацию игр региональных и малых стран. И в этой связи Самаранч придерживается практической точки зрения на сравнительно сильные и слабые стороны национальных комитетов.

Далее в работе анализируется деятельность национальных олимпийских комитетов, их правовой статус и роль в спортивном движении. В результате исследования автор приходит к выводу, что подчиненность национальных спортивных организаций, например спортивных федераций (СФ), международным спортивным объединениям (МСО), образует у этих организаций функции по выполнению предписаний и решений МОКа, НОКов и других спортивных общественных объединений. Одновременно спортивные

федерации следуют предписаниям Международного олимпийского комитета. В то же время, отношения кооперации предусматривают установление взаимодействий между спортивными объединениями. Это проявилось в создании Генеральной ассоциации международных спортивных федераций. Что же касается отношений координации, они проявляются во взаимодействии с неправительственными организациями.

Одной из важнейших проблем спортивного движения, особенно в Содружестве Независимых Государств, на Африканском континенте, Монголии, Китае и некоторых других странах, является недостаточная законодательная база и слабая разработанность механизмов правового регулирования взаимоотношений в рассматриваемой сфере.

В диссертации анализируется структура различных спортивных объединений, в том числе: Ассоциация национальных олимпийских комитетов (АНОК), ряд международных спортивных федераций (настольного тенниса, баскетбола, футбола и др.; национальных олимпийских комитетов: России, Норвегии, Узбекистана, Германии, Венгрии, спортивного движения Ассоциации НОКов Африки (АНОКА), Высшего Совета Спорта в Африке (ВССА)¹.

Проанализирован ряд других спортивных объединений международного спортивного движения.

Исследования показывают, что международные спортивные организации существуют и действуют в неодинаковых условиях, которые выдвигают перед каждой из них особые задачи. Рамки международной деятельности каждой из общественных спортивных организаций, их активность и значимость на международной спортивной арене определяются социальными условиями и характером общества, где созданы и функционируют общественные спортивные организации, преобладающие экономические отношения, природой государственного строя.

"Общественные спортивные организации (ОСО) и объединения как субъекты спортивного движения" рассматриваются в четвертом параграфе второй главы диссертации, где проанализированы структура, статус ОСО, показана их роль и место в спортивном движении, взяв за основу их Уставы, положения и другие источники.

Исследования показывают, что единой классификации общественных организаций не существует. Такой анализ предполагает прежде всего выявление основных видов спортивных объединений, сложившихся на базе исторического развития той или иной страны.

В работе приводится вывод о том, что внутриорганизационная деятельность общественных спортивных организаций регулируется в основном не законодательством, а организационными нормами, содержащимися в их уставах и положениях, а выборные органы управления, осуществляющие свою деятельность, представляются как общественное управление. У них нет единства, они формируются путем выборов на определенный срок.

Таким образом, положение общественных спортивных организаций в СД определяется и закрепляется двумя видами норм: правовыми и внутриор-

¹ Последняя является правительственной организацией.

ганизационными.

В некоторых странах существует и работает несколько органов сразу, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с международным и олимпийским движением. Так, например, в Германии к таким органам относятся: технические комитеты по видам спорта; комитет бундеслиги; апелляционные (федеральные) суды (в частности, германского гимнастического союза)¹.

Проведенные исследования деятельности общественных спортивных организаций, сотрудничающих с МОКом, НОКаи МСФ и др. позволяют классифицировать их на:

1. Спортивные объединения с ограниченной направленностью деятельности в определенном аспекте (научном, оздоровительном и т.д.).

2. Региональные международные спортивные организации (объединяющие страны и континенты определенного региона, которые можно различать:

а) по совокупности образующих единое целое, к которым относятся: Постоянная консультативная конференция национальных олимпийских комитетов Европы (ПАК НОК Европы); Панамериканская спортивная организация (ПАСО); Федерация Азиатских Игр (АГФ); Спортивная организация Центральной Америки и Карибского моря (ОДЕКАБЕ) и другие;

б) на международные спортивные объединения, обладающие ограниченными функциями: Европейский союз настольного тенниса (ЕТТУ); Европейская ассоциация тенниса (ЕТА); Европейская лига плавания (ЛЕН) и другие.

3. Всемирные спортивные организации, объединяющие спортсменов стран и континентов. Среди них выделяются объединения и организации, имеющие специфический уровень. К таким организациям и спортивным объединениям относятся: Международный Олимпийский Комитет, Генеральная ассамблея национальных олимпийских комитетов (ГА НОК), Генеральная ассамблея международных спортивных федераций (ГАИФС) и другие.

Таким образом, проанализировав уставы многих международных спортивных объединений, автор приходит к выводу, что они имеют как постоянный, так и временный характер. Что касается организаций с временным характером, подпадающих под совместную юрисдикцию с правительствами тех или иных стран, или местных органов, то такие объединения принято называть "управлениями по объекту". К ним можно отнести спортивные фестивали, различные международные спортивные игры, лотереи, которые после выполнения своих основных функций расформируются.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что ОСО можно классифицировать по географическому признаку: на всемирные и региональные; по характеру членства в них: на коллективные и индивидуальные; по профессиональной принадлежности; религиозным убеждениям на: специальные и универсальные. Представляется, что к приведенной классификации необходимо добавить, что ОСО также могут быть классифицированы по срокам их деятельности – на временные и постоянные. К категории времен-

¹ См.: Олимпийский вестник, № 25. -М.: 1993. -С.22.

ных спортивных объединений относятся международные конгрессы, симпозиумы, конференции. К постоянным – спортивные объединения, например, Генеральная Ассоциация Международных Спортивных Федераций и др.

Отсюда следует, что членами ОСО в МСД являются Национальные спортивные организации, а также отдельные лица, то есть юридические и физические лица. Кроме того, различают ОСО общего характера, деятельность которых разнообразна (например, Международный Совет Физического Воспитания и Спорта – СИЕПС); **специальные** – по видам спорта (международные спортивные федерации); по отраслям знаний и деятельности (например, Ассоциация Спортивной Прессы – АИСП); по **профессиональному признаку**, (например, Европейская Федерация Психологии Спорта и Физической Деятельности (ФЕПСАК), религиозной (например, международный католический союз воспитания и спорта) и другие объединения.

Основная правовая черта в деятельности современных международных спортивных объединений заключается в том, что уставы и положения о них являются и представляют собой своего рода договоры, имеющие определенные особенности. Так, например, Устав международной организации в отличие от обычного многостороннего международного договора создает международный механизм, который действует на его основе. Он определяет не только статус участников договора, но также цели и задачи организации (объединения) как прямо противоположного обычного международного многостороннего договора. Из этого следует, что уставы спортивных объединений, это источник права более сложный, чем обычный многосторонний договор.

Таким образом, международное спортивное объединение – это неправительственная структура, представляющая собой добровольный союз лиц, состоящая из национальных спортивных федераций и других объединений, занимающихся спортом, физическим, педагогическим и олимпийским образованием для удовлетворения своих потребностей, защиты прав и интересов на основе уставов.

Заканчивается глава пятым параграфом, обозначенным «Правовая характеристика и система Спортивных Арбитражных Судов (САС) в МСД и их организационная деятельность».

В настоящее время в международном спортивном движении формируется спортивное право¹.

Деятельность международного САСа была признана Швейцарским федеральным судом как самая высокая судебная инстанция. Располагая Уставом, вошедшим в силу 30 июня 1984 года, утвержденным МОКом и дополненным регламентом от того же числа, САС выносит приговоры по вопро-

¹ Инициатива в этом принадлежит Международному Олимпийскому Комитету. Еще в 1981 году, когда МОК получил статус международной неправительственной организации, в штат МОКа была введена должность директора по правовым вопросам, что весьма важно в рассматриваемом аспекте. На 85-й сессии (1982 г.) в Риме президент МОК Х.А.Самаранч выступил с предложением создать специальный орган – Спортивный Арбитраж, который бы действовал в сфере спорта. А в ноябре 1984 г. в Лозанне (Швейцария) было официально объявлено о создании нового Международного органа – Спортивного Арбитражного Суда (САС).

сам, которые ему представляются на рассмотрение, опираясь на находящиеся в его распоряжении права¹.

Международный САС осуществляет свою деятельность, в основном, в трех направлениях. Во-первых, САС непосредственно рассматривает споры, возникшие в области спортивной деятельности, в качестве арбитражного органа первой и последней инстанции. Во-вторых, САС выступает в качестве органа правовой защиты и последней инстанцией по апелляции одной стороны спора на решение, принятое руководящими органами международных или национальных спортивных федераций и других спортивных организаций. В-третьих, САС выдает юридические консультации по основным проблемам спортивной деятельности, не связанным непосредственно с возникновением споров.

Деятельность САС осуществляется по специальным направлениям: «Допинг», «Уголовная ответственность в спортивной практике», «Спортивное правосудие» и др.

Раскрывая правовую характеристику САС, необходимо заметить, что основными нормативно-правовыми документами, регламентирующими деятельность САС, являются Устав² и «Регламент»³, утвержденные 30 июня 1984 года.

Необходимо заметить, что САС не подменяет юрисдикцию МОК и его Исполкома, НОКов и МСФ, в этом направлении. Однако возникает вопрос: «Может ли национальное законодательство той или иной страны не идти в разрез с решением САС?». На этот вопрос достаточно объемно ответил бывший генеральный директор МОК, юрист по образованию Франсуа Кадраф: «В последнее время мы все чаще являемся свидетелями распространения гражданских правовых норм и положений на область спорта. Многие, к сожалению, не знают, что проведенный по всем правилам арбитражного судопроизводства процесс способен принимать такие решения, правовая ценность которых не уступает вердиктам, выносимым гражданскими судами. Действующее законодательство многих стран предусматривает как раз именно такую форму апелляции, как арбитраж»⁴. Однако, в российском законодательстве эта юридическая процедура не отрегулирована. В связи с этим, создание в Российской Федерации спортивных арбитражных судов, необходимо.

По своей специфике и частоте возникновения, спортивные споры диссертант классифицирует на: технические, административные, экономические и межчужденческие.

В главе четвертой "Правовой, социальный и методологический анализ

¹ Mbaye K. Contribution du C.I.O. a la solution des differends naissant a loccasion de la pratique du sport // Revue Luriolique et Economique du sport: numero Special. – 1994. – P. 19-26.

² Statut du Tribunal Arbitral du Sport // Revue Zurigue et Economique du Sport Numero Special/ - 1994. – P. 51-60.

³ Reglement du Tribunal Arbitral du Sport // Revue Zuridugue et Economique du Sport Numero Special. – 1994. – P. 60-68.

⁴ См.: "Теория в практика физической культуры". – Статья П.А.Рожкова "От великой спортивной державы – к здоровью Россия", № 1, 2001. – С.4.

административно-правового регулирования спортивных отношений в СД» исследуются юридические и социальные проблемы спортивного движения и пути их решения.

Анализ официальных документов, принятых МОКом, НОКами, другими общественными спортивными организациями, публикаций в прессе за последние годы отражают существующие проблемы в олимпийском и международном спортивном движении, которые не нашли своего разрешения до сегодняшнего дня.

Назовем главные из них: использование олимпийских игр и других международных соревнований в политических целях; рост националистических настроений во время проведения соревнований; расовая дискриминация в спорте; составление программы и выбор мест проведения соревнования; вовлечение бизнеса в спорт, придания ему коммерческо-рекламных функций; допуск профессиональных спортсменов на соревнования и внедрение атрибутов профессионального спорта в МСД, то есть профессионализация соревнований; допинг (употребление отдельными спортсменами запрещенных фармакологических препаратов для повышения уровня спортивных результатов); жестокость и насилие в спорте; политизация и национализация в спорте; демократизация МОК и международного спортивного движения; использование идеалов олимпизма и Олимпийских игр для гуманизации международных отношений, укрепления дружбы, взаимопонимания между народами и мира на земле.

Правовые и социальные взаимоотношения государственных органов и общественных спортивных объединений в СД тесно переплетены. Как было отмечено, национальные олимпийские комитеты заключают с государствами Соглашения о спортивном сотрудничестве. Они предусматривают обмен спортивными делегациями, разнообразные контакты специалистов, тренеров, технических экспертов, представителей спортивной науки и медицины. В связи с этим, можно сделать вывод, что роль национальных комитетов — чрезвычайно велика, но в разных странах по-разному.

Такие же подходы взаимодействия необходимо осуществлять, как представляется, и с физкультурно-спортивными обществами и ведомствами повсеместно.

Укрепление горизонтальных и вертикальных управленческих связей должно максимально способствовать повышению эффективности деятельности всех физкультурно-спортивных организаций в СД. Для достижения этих целей Госкомспорт России в качестве приоритетного направления деятельности рассматривает совершенствование нормативно-правовой базы. Одновременно, при Госкомспорте России создан общественный совет по правовому и нормативному обеспечению физической культуры и спорта. В задачи совета входят широкое обсуждение законотворческой деятельности в сфере физической культуры и спорта, подготовка предложений по совершенствованию законодательства и другие вопросы.

В результате можно сделать вывод о том, что стратегия совершенствования правовой и нормативной базы развития физической культуры и спорта, взаимоотношения государственных органов и общественных спортивных

объединений заключается в том, чтобы, помимо создания и совершенствования федеральных законов по различным аспектам деятельности в сфере физической культуры и спорта, активно участвовать в законодательной деятельности, включая соответствующие статьи, внося поправки в законы Российской Федерации, которые в той или иной степени влияют на развитие физической культуры и спорта (кодекс законов о труде РФ, законы: о градостроительстве, о налогах; о молодежной политике, охране здоровья, о лицензировании, о бюджете и т.д.), а также на основании действующих законов разрабатывать и создавать нормативную базу для практической деятельности в рассматриваемой сфере.

Соотношение полномочий МОК, НОКов и государственных органов в МСД по существу сводится к разграничению компетенции между ними. Можно выделить следующие основания для издания государственными и общественными органами различных стран правовых актов по вопросам олимпийского и международного спортивного движения: а) установление компетенции между МОК, НОКаи, государственными и общественными органами стран и континентов; б) определение полномочий МОК и НОКов по отношению к неподчиненным органам и объединениям; в) принятие административно-правовых норм, запрещающих выдвижение городов-кандидатур на Олимпийские игры, в случае какого-либо давления на спортсменов и тренеров национальных команд, а также на представителей Международного Олимпийского Комитета. Поскольку второй параграф рассматриваемой главы включает в себя наряду с правовыми и социальными проблемами спортивного движения, то автор заострил внимание и конкретизировал в диссертации такие аспекты, как прием допинговых препаратов спортсменами, коммерциализация и коррупция в спорте. Автор рассматривает эти проблемы с позиции прав и обязанностей граждан (спортсменов), где обосновывает права личности спортсмена, с одной стороны, и ответственности перед государством, с другой. Диссертант приходит к выводу, что для борьбы с этими негативными явлениями необходима консолидация и координация всех сил, средств и методов.

Третий параграф четвертой главы обозначен как: «Организационно-правовой механизм любительского и профессионального спорта в СД», где проблема правового регулирования любительства в спорте и спортсменов-профессионалов предмет многолетних дискуссий, в том числе и сегодняшнего дня.

Самостоятельным фрагментом в концептуальной характеристике нормативного регулирования в диссертации рассматривается проблема любительства в спорте и спортсменов-профессионалов. Проведенные исследования позволяют констатировать, что проблема любительского и профессионального спорта в СД выдвигается в число важных для практики спорта, ибо имеет место целый ряд спорных и неурегулированных вопросов. Так, например, нет четкого определения правового статуса лиц, занимающихся спортом как высших достижений, так и любительским спортом. Долгие годы единого толкования понятия "любитель" и "профессионал" не было. На протяжении многих лет основным принципом любительства было отсутствие

материальных выгод от занятий спортом. Именно так был определен статус спортсмена-любителя на 58 сессии МОК в Москве: "Любителем является тот, кто участвует и всегда участвовал в спорте как в побочном занятии без извлечения выгод любого рода". Этот параграф Олимпийской хартии получил название "Правило 26".

Заканчивается глава проблемами административно-правовой ответственности ОСО в МСД и в этой связи необходимо заметить, что, обладая правосубъектностью, спортивные общественные объединения несут административную ответственность наравне с другими субъектами права. Основанием юридической ответственности является правонарушение, а возложение ответственности возможно только в определенном процессуальном порядке, предусмотренным в правовых актах.

Важно заметить, что спортивные общественные объединения подлежат ответственности не только за деяния, наносящие ущерб интересам государства, но и за решения и действия, ущемляющие права граждан, в частности, спортсменов, тренеров и т.п., которые пользуются, в данном случае, судебной защитой.

В тоже время, Исполком МОКа может лишить аккредитации любое лицо, которое нарушает Олимпийскую Хартию. Более того, провинившийся спортсмен или команда дисквалифицируется и теряют все завоеванные места и медали, так же как и врученные в этой связи дипломы изымаются¹.

Согласно Кодексу РСФСР об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность за нарушение требований правил рыболовства (в том числе спортивного рыболовства) и охраны рыбных запасов в водоемах², правил охоты³ (в том числе спортивной).

Для обеспечения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий местные органы самоуправления принимают соответствующие решения. Этими решениями устанавливается административная ответственность за беспричинный шум, крики, свист, включение радиоприемников, магнитофонов, игру на музыкальных инструментах и пользование громкоговорящими установками в общественных местах, в том числе на стадионах, использование сигнальных и осветительных патронов без разрешения и общественной надобности, выбегания на спортивные арены и площадки, беговые дорожки, футбольные и хоккейные поля во время спортивных состязаний. Нарушители подвергаются предупреждению или штрафу.

Различны мнения ученых и специалистов о профессиональном спорте.

Диссертант предлагает принять Закон о спортсмене-любителе и отдельно закон о спортсмене-профессионале.

Исследование проблем в «любительском» и «профессиональном» спорте, где на первый план выдвигаются такие, как: участие в спортивных выступлениях и оплата гонорара; переход спортсменов из одних клубов в другие, в том числе зарубежные (система «Драфт»); пенсионное обеспечение и матери-

¹ Олимпийская Хартия МОКа. – М.: 1991. – С.50.

² См.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. – М.: Юрид. лит., 1986. – С.85.

³ См.: там же. – С.85.

альная помощь спортсменам и др., выявило существенные недостатки в действующем законодательстве как в российском, так и зарубежном. В связи с этим предлагается система первоочередных мер, направленных на правовое обеспечение СД, на законодательное закрепление правового статуса любительского и профессионального спорта в СД и в общественных спортивных объединениях.

В современных условиях возрастает роль административной ответственности, которая направлена на обеспечение законности и правопорядка в сфере административно-правового регулирования общественных отношений, предусмотренных действующим законодательством. Однако, необходимо заметить, что вопросы об административной ответственности в сфере физической культуры, спорта и туризма, а тем более в спортивном движении, как в России, так и в международном масштабе, вообще не исследовались.

В то же время ряд публикаций ученых, занимающихся исследованиями по административной ответственности в других сферах, имеют место.¹

Подводя итог рассматриваемой главы, необходимо отметить, что основной содержательный смысл и особенность социальных проблем, связанные с коммерцией, коррупцией, допингом, вандализмом и террористическими актами в спорте, а также с дискриминацией спортсменов в международном спортивном движении, заключается в приобщении его к правовым и политическим нормам, ценностям, к правовой культуре и практике в целом, к сознательной социально-активной деятельности, которая является универсальным способом совершенствования социальной сферы и, одновременно, формирования личности. В этой связи идеология, спорт и политика в своем комплексе значительно влияют на международное спортивное движение.

Общая оценка рассматриваемых в этой главе институтов, состоит в том, что на сегодняшний день в спортивном движении присутствует недостаточная правовая регламентация в выше исследуемых вопросах. Предлагаются пути правотворческих мер, направленных на совершенствование законодательства в этой сфере посредством консолидации, интеграции и модификации нормативно-правового материала.

В главе пятой «Совершенствование правового статуса и повышение эффективности деятельности спортивных общественных объединений в СД» концентрируются исследования, где предлагается ряд новых выводов и предложений по совершенствованию управления общественных спортивных объединений.

¹ См.: например, Кузьмичева Г.А., Калинин Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. Нормативные акты. – М.: Юриспруденция, 2000. – С.3; Агалов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: "Статус", 2000. – С.142-147; Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. – М.: 1999. – 112 с.; Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права. Государство и право, 1994, № 8-9. – С.52-65; Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф. и др.: Концепция развития административного законодательства. – М.: 1995; Студеникина М.С. Нужен ли специальный федеральный закон об административной юстиции? Закон: создание и толкование. Под ред. А.С.Пиголкина. Изд-во "Спарк". – М.: 1998. – С.179-190; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Изд-во "Проспект". – М.: 1999.

Исследования показывают, что система неправительственных спортивных организаций в СД, сохранив основной состав входящих в нее элементов-видов спортивных организаций, сложившихся к настоящему моменту, требует совершенствования. Во-первых, структура общественных спортивных организаций, представляющих собой систему (подсистему), периодически видоизменяется или образуются новые (такие например, как добровольные спортивные общества, федерации по видам спорта, фонды, союзы, и т.п.). Во-вторых, усиливается процесс интеграции однородных спортивных организаций, путем создания органов, координирующих их деятельность. Это характерно не только для специальных спортивных клубов типа тхэквондо, пауэрлифтинг, армреслинг и т.д., но и для общественных спортивных объединений. В ходе анализа деятельности СО, автор останавливается на вопросах усиления тенденции к координации деятельности между различными неправительственными спортивными организациями и объединениями, что является выражением закономерного процесса совершенствования внутренних связей.

В МСД, в настоящее время, лидирующее положение занимают три составляющие. Это МОК, МСФ и НОКи. В этой связи В.С.Родиченко рассматривает указанные противоречия на трех уровнях: на уровне законодательных актов олимпийского и международного спортивного движения; на уровне практики осуществления международного спортивного сотрудничества; на уровне представления этих противоречий в мировой спортивной науке и публицистике.¹ Представляется, что первый уровень поднятого вопроса было бы правильно трактовать в следующей редакции: "на уровне принятия нормативных актов Международным Олимпийским Комитетом", поскольку речь, по всей вероятности, идет об Олимпийской Хартии МОК. Кроме того, согласно общим понятиям законодательные акты принимаются на уровне главы государства; парламента; на основании Конституции той или иной страны. Что же касается Международного Олимпийского Комитета и МСД в целом, то здесь можно добавить, что МОК – неправительственная организация, а олимпийское движение – это общественное движение, так же, как и в целом спортивное движение; поэтому законодательные акты принимать они не могут, а регулируют свои отношения с другими НОКаи, МСФ и спортивными организациями и объединениями путем принятия резолюций и решений. В то же время, принимать решения – это прерогатива сессии МОК, а конгрессы МОК носят консультативный характер.²

Из сказанного можно сделать вывод, что рассматриваемый вопрос подпадает под отраслевое законодательство и содержит нормы, которые регулируют качественно определенный вид общественных отношений, в данном случае – международное спортивное и олимпийское движение. С двумя

¹ Родиченко В.С. Сотрудничество трех составляющих олимпийского движения: противоречия и возможные пути их разрешения. Сб. матер. науч. симпозиума: - Международное олимпийское движение: проблемы и тенденции развития на современном этапе. – М.: Знание, 1990. – С.71.

² См.: Олимпийская Хартия, 1991, Глава II. – Ст.26, п.п.2,3.

другими позициями мы солидарны с В.В.Родиченко.

Придавая важное значение рассматриваемому вопросу, автор предлагает учредить в рамках ООН или ЮНЕСКО "День международной спортивной общественности". Ознаменованье этого дня должно привлечь внимание как правительственных организаций, так и негосударственных структур к проблемам международного спортивного движения.

Практическое и научное значение имеет систематизация нормативных актов, изданные различными государствами по вопросам олимпийского и международного спортивного движения в целях эффективного их применения.

МСД волнует сегодня четыре проблемы, которые можно выстроить в определенный порядок, это:

1. Современное международное спортивное и олимпийское движение и перспективы его развития.
2. Отношения между МОКом и международными спортивными федерациями и национальными олимпийскими комитетами.
3. Облик, состояние и перспектива будущих Олимпийских игр или их оптимальная модель.
4. Правовое совершенствование управления МСД.

Не вызывает сомнения указанный перечень в том, что реализация проблем может коснуться необходимости реорганизации некоторых общественных спортивных международных и национальных органов (имеются в виду НОКи и национальные спортивные федерации). Этот вопрос необходимо увязывать со вступлением в силу определенных законодательных актов, когда участники СД могли в более совершенной форме строить взаимоотношения на правовой основе как субъекты административных и международных правовых отношений.

Эффективность и совершенствование законодательства в управлении спортивных отношений СД, в сущности, включает весь комплекс вопросов, начиная от правотворчества, функций права и кончая регуляцией права. Центральным вопросом с точки зрения административного права в настоящее время являются вопросы о том: а) как усилить управленческий механизм действий права, какие возможности раскрываются в сфере правового регулирования между НОКами и международными спортивными федерациями (МСФ); б) между МОКом и неправительственными организациями; в) каким образом усилить управленческую роль права? В то же время значительная часть имеющихся проблем из-за отсутствия обобщенных и сопоставимых результатов эмпирических исследований пока может быть лишь только обозначена. Основные факторы эффективности правового регулирования МСД находят свое выражение в общественных явлениях и процессах, влияющих как на правотворчество, так и на реализацию права. При этом следует еще раз подчеркнуть, что точная оценка общественных потребностей, обуславливающих правотворчество в МСД, имеет очень важное значение и, как представляется, в определенной степени зависит от политики, цели которой она отражает, особенно там, где правовые нормы, во все большей степени приобретают и "технический" характер. Из этого тезиса, если его рассматривать

с точки зрения эффективности правового регулирования в СД, можно сделать вывод, что нормотворчество в СД – это одна из немногих норм поведения, которая имеет особое значение в сложных социальных условиях наших дней и действует в разносторонней системе управления человеческим поведением в рамках всего общества, в системе, где наряду с административными нормами, непосредственно управляющими поведением, существуют и другие рычаги общественного воздействия. Этот вывод непосредственно вытекает из теоретического понимания права как регулятора общественных отношений, а также из положения о том, что право никогда не воздействует на человеческое поведение само по себе, а лишь в сочетании с другими общественными факторами.

В развитие этого вопроса можно согласиться с Б.Н.Топорным в том, что "олимпийское движение развивается в соответствии с общепризнанными нормами международного общения, закрепленными как международно-правовыми актами, так и сложившимися традициями"¹. В то же время следует заметить, что в практике олимпийского и международного спортивного движения имеются случаи несоблюдения правил Олимпийской Хартии – основного свода спортивных законов.

Административное и международное право, как и право внутригосударственное – сложная, многоуровневая структура и, в этой связи, справедливо мнение С.С.Алексеева в том, что право каждой страны "как целостное нормативное образование характеризуется внутренней расчлененностью, дифференциацией на относительно автономные и в то же время связанные между собой части – нормативные предписания, институты, отрасли, которые образуют, в свою очередь, ассоциации, группы, объединения и, кроме того, могут проявляться во вторичных структурах"².

Однако необходимо заметить, что подобные дефиниции присущи и к организационно-правовому характеру спортивного движения, которое также отличается расчлененностью на автономные (внутригосударственные) и межгосударственные объединения – спортивные объединения неправительственного характера. Примером могут служить различные Европейские и международные спортивные федерации и ассоциации по видам спорта.

Далее, в диссертации отмечается, что общественные спортивные объединения, так же как и другие общественные формирования, обладают публично-правовой или так называемой конструкционной правосубъектностью с момента образования (т.е. провозглашения о создании на учредительной конференции, утверждения Устава и выбора руководящих органов) данной спортивной организации и, с этого времени подлежат ответственности в случае совершения незаконных деяний.

Представляет интерес и актуальность вопроса, связанного с приостановлением деятельности и юридических последствий общественных спортивных объединений, неправительственного характера. Следовало бы законодательно закрепить судебный порядок приостановления деятельности спортив-

¹ См.: "Советский спорт", статья: "Тарантия и реальность", 1984, 13 мая.

² Алексеев С.С. Общая теория права – М.: 1981, т.1. – С.240.

ных объединений и организаций.

Несмотря на то, что Международный Спортивный Арбитраж (МСА) достаточно полно предусматривает в своем положении различные процедуры, в то же время необходимо заметить, что приостановление деятельности тех или иных общественных спортивных структур в МСД отражено недостаточно четко и, в этой связи, следует дополнить в положениях и уставах о спортивных арбитражах различных государств максимальные сроки рассмотрения ходатайств спортивных комиссий, федераций, НОКов о приостановлении деятельности соответствующего спортивного объединения, вместе с материалами, подтверждающими обоснованность такого ходатайства.

Юридическими последствиями приостановления деятельности спортивного объединения явились бы, в частности, запрет на проведение каких-либо спортивных мероприятий или участия в них, а также одной из санкций могло бы быть приостановление операций по банковским счетам и наложение ареста на имущество спортивного объединения и т.п.

Анализируя источники различных государств по этому вопросу, мы пришли к выводу, что процедура дел о приостановлении деятельности или ликвидации спортивных объединений и организаций, связанное с нарушением уставных требований и незаконными действиями, законами не определена.

Бывший президент МОКа Самаранч на пресс-конференции в Праге после торжественного заседания Чешского Олимпийского Комитета по случаю 100-летия (1999 г.) сказал, что "нужно больше смотреть в будущее", а также высказался "за скорейшее изменение в структуре МОК". "Я понял, - сказал Самаранч, - есть необходимость модернизации МОК. В ней будут представлены все национальные олимпийские комитеты"¹.

Из этого высказывания можно сделать вывод, что как над МОКом, так и над НОКаи и МСФ в МСД должна существовать независимая организация, которая бы осуществляла руководство над этими организациями и руководила бы деятельностью в целом на международном уровне. Таковую организацию мы видим в новой общественной структуре под условным названием – МОСЕ (Международная Организация Спортивного Единства).

МОСЕ, на наш взгляд, позволит более демократично взаимодействовать с общественными международными спортивными объединениями, что, естественно, должно положительно отразиться на всех уровнях управления МСД.

Исследуя опыт правового регулирования управленческих отношений с участием спортивных федераций, в диссертации обосновывается ряд выводов и предложений. Среди них - принятие обязательства спортивными организациями: а) об ответственности за оказание помощи спортсменам в их подготовке; б) обеспечение социальной защиты спортсменов и тренеров после завершения ими спортивной карьеры и др. На таких принципах формируются различные сборные команды для участия в соревнованиях на высоком уровне во Франции, США и других странах.

Все эти положения призваны стимулировать активность спортсменов,

¹ Олимпийский вестник. Еженедельный выпуск. – Статья: "Борьба с коррупцией продолжается". – М.: 1999, № 23-24. – С.7.

тренеров, судей и т.п. Однако, спортивные организации, хотя и являются участниками многих конкретных отношений на международной арене, их права и полномочия определяются волей Устава, ограничены компетенцией и, в связи с этим, имеют производный характер. В то же время, исследуя механизм конституционного регулирования общественных отношений в международном спортивном движении, автор предлагает в Конституцию РФ и конституции других стран включить, в виде самостоятельных статей, следующие дополнения: а) о статусе олимпийских комитетов как неправительственных (общественных) организаций; б) о взаимоотношениях олимпийских комитетов с правительствами и НОКами других государств.

Глава завершается рассмотрением эффективного использования юридической регламентации в деятельности спортивных объединений в СД и объективными закономерностями правовых и социальных приоритетов в совершенствовании системы управления СД, где диссертант склоняется к мнению о том, что правотворчество в спортивном движении, в определенной степени, зависит и от политики, цели которой она отражает.

Рассматривая с точки зрения эффективности совершенствование системы управления СД, можно сделать вывод, что нормотворчество – одна из немногих норм поведения, имеющая особое значение в сложных социальных условиях наших дней и действует в разносторонней системе управления человеческим поведением в рамках всего общества. Необходимо заметить, что наряду с нормами, непосредственно управляющими поведением, существуют и другие рычаги общественного воздействия, такие как, например, педагогика. Этот вывод непосредственно вытекает из теоретического понимания права как регулятора общественных отношений, а также из положения о том, что право никогда не воздействует на человеческое поведение само по себе, а лишь в сочетании с другими общественными факторами. Это признают и демократически настроенные зарубежные социологи права¹.

В обобщенном виде в диссертации излагается решение проблемы организационно-правового регулирования спортивным движением, где автор предлагает разработать программу нормотворческих работ с привлечением ученых-юристов, занимающихся правовыми проблемами физкультуры и спорта и тем самым усилить правовую базу международного спортивного и олимпийского движения.

Работа завершается кратким **заключением**, где подводится итог научно-теоретических положений в спортивном движении на современном этапе, в виде выводов и предложений.

Выводы и предложения

1. Расширяются и усложняются задачи, стоящие перед общественными спортивными организациями. В связи с чем увеличивается круг организационных и организационно-правовых средств, с помощью которых решаются задачи указанных организаций.

¹ См.: Stjernquist P. Oranssonsråden mellan rättovetenskap och Samkällsvetenskap. – Statsvetenskaplig tidskrift, 1958. – P.141.

2. Совершенствуется и стабилизируется система общественных спортивных организаций. Это проявляется в следующем:

а) появление новых спортивных организаций в СД, задачи которых соответствуют требованиям времени и постепенное упразднение тех, которые утратили свое назначение;

б) расширение количества членов общественных спортивных организаций в международном спортивном движении;

в) современная теория управления общественными процессами позволяет создавать нормативные модели, в которых интегрируются различные методы анализа и синтеза.

3. Образование единой системы управления международным спортивным движением необходимо и возможно. Наиболее реальной формой такой системы, вместо Международного олимпийского комитета, может явиться новая структура управления международным спортивным движением. Она может быть представлена в следующем виде:

а) во главе международного спортивного движения должен стоять орган, объединяющий представителей спортивных общественных организаций: МОКа, НОКов, МСФ и других, под примерным названием "Международная организация спортивного единства (МОСЕ)";

б) в компетенцию МОСЕ входило бы принятие двух типов решений: обязательные, в виде договоров, соглашений, постановлений для исполнения всеми инстанциями (спортивными), включенными в систему МСД, и рекомендательные, в виде распоряжений, касающиеся деятельности отдельных структурных элементов системы, например, структуры международных спортивных федераций;

в) руководящим органом МОСЕ должна являться Ассамблея, собирающаяся на заседания раз в год. Рабочий орган - Исполком, который решает повседневные вопросы МСД и реализующий решения Ассамблеи.

4. В своей деятельности руководящий орган международного спортивного движения – МОСЕ и другие неправительственные спортивные организации должны ориентироваться на общие и специфические принципы общественного управления, с учетом представленной теории.

5. **Функции** являются определяющим моментом при установлении правомочий и ответственности в общественном управлении СД, которые раскрываются в следующем:

а) функции СД отражают сложный механизм норм права в системе общественных отношений;

б) функции лежат в основе содержания проявления правоприменительных актов, которые выполняют социально-управленческую роль, соединяющие нормы с конкретными общественными отношениями;

в) функции СД подразделяются на общие и специальные, где к общим относятся функции: прогнозирования, планирования, организации (разработка организационных планов и т.д.); к специальным: сбор и анализ информации, исследование вопросов, выработка и принятие решений.

6. С общетеоретических позиций и с учетом особенностей рассматриваемой сферы, в СД проявляются действия универсальных методов: админи-

стративных и экономических. К первым относятся методы: убеждения и принуждения. Они взаимно дополняют друг друга и построены на следующих основаниях:

а) метод убеждения предусматривает должное поведение участников (спортсменов, тренеров и т.п.) управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (в том числе правового воспитания), разъяснительных, поощрительных и иных мер преимущественно морального характера;

б) метод принуждения практикуется и рассматривается в международном спортивном движении в качестве вспомогательного метода воздействия (например, в случае нарушения спортивного режима, применения допинговых препаратов и т.п.). Они выражаются в применении дисциплинарной или административной ответственности, с отстранением от учебно-тренировочных сборов или участие в соревнованиях, в лишении спортивного звания или дисквалификации на определенный срок, материальные санкции и др.

Таким образом, методы убеждения и принуждения в спортивном движении, можно отнести к административному методу, который представляет внеэкономический характер и означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение граждан (спортсменов, тренеров и т.п.).

Второй метод общественного управления в спортивном движении – экономический. В отличие от административных методов, экономические воздействуют на объекты управления не прямо, а косвенно, через интересы управляемых. В данном случае управляющее воздействие достигается путем материальных стимулов (например, материальные поощрения, предоставление имущественных льгот и т. п.).

С учетом названных качеств административных и экономических методов очевидно, что в спортивном движении без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений.

7. Управленческая деятельность в СД осуществляется в определенных формах. Это выражается в конкретных организационных действиях спортивных работников, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ними задач. Так, например, коллегии судей осуществляют назначение судей на соревнования, проявляя организационную деятельность как форму общественного управления. При этом форма общественного управления показывает, какими путями осуществляется управляющее воздействие.

Различные формы управленческой деятельности неправительственных организаций в спортивном движении обладают свободой выбора самим органом общественного управления (федерацией, коллегией судей, тренерским советом, общим собранием спортивной команды, ассоциацией и т.п. Сюда нужно отнести и проведение, например, тренером команды установки на игру, вместо издания распоряжения по этому вопросу). Это означает, что на практике, наряду с правовыми используются и неправовые формы управленческой деятельности, хотя сами по себе непосредственных юридических последствий не вызывают.

Под формой управленческой деятельности в спортивном движении понимается способ внешнего выражения ее содержания.

С учетом изложенного можно предложить следующий вариант классификации форм управленческой деятельности в СД: а) **осуществление организационных мероприятий** – это разнообразные проявления управленческой деятельности, не имеющие юридических последствий. Организационные действия являются необходимым элементом общественного управления в СД, поскольку не все формы несут юридическую начинку и не фиксируются в СД так точно, как юридические формы в государственном управлении. Они не нуждаются в издании специальных юридических актов, они не влекут непосредственных юридически значимых последствий (применительно к общественному управлению в спортивном движении, например, к аппарату Международного олимпийского комитета (МОКа), национальных олимпийских комитетов (НОКов), международных спортивных федераций (МСФ), в порядке осуществления организационных действий проводится инструктирование и инспектирование городов - кандидатов на проведение олимпийских игр, оказание практической помощи на местах, разработка научно-обоснованных рекомендаций, разработка прогнозов, программ, пресс-конференций, встречи с представителями общественных спортивных объединений и т.п.);

б) **выполнение технических операций** – носит вспомогательный характер, ибо с их помощью обслуживается процесс управления, все другие формы управленческой деятельности (проведение организационных мероприятий по подготовке и проведению олимпийских игр, чемпионатов мира, Европы, Африканских стран и т.п.);

в) **совершение иных значимых действий** (имеется ввиду конкретные действия должностных лиц по применению индивидуальных актов, например, распоряжение президента национального олимпийского комитета или коллегиальных органов, например, постановление федерации по тому или иному виду спорта, коллегия спортивных судей, заключение медицинской антидопинговой комиссии, решение международного спортивного арбитражного суда и т.д.).

Данная классификация исследуемых форм позволяет ограничиться одной группой, включающая: **действия, не имеющие юридического значения** (не правовая форма управления).

8. Исследования принципов, функций, методов и форм управленческой деятельности неправительственных спортивных организаций в спортивном движении, позволяет формировать у студентов высших и средних специальных учебных заведений концептуальное понимание социальной действительности и применять их в педагогическом процессе.

9. Широта и специфика управления спортивным движением обуславливают внедрение нового предмета в специальных высших и средних учебных заведениях России и СНГ под названием "Теория управления международным спортивным движением".

Практическая реализация объективных предпосылок укрепления мира, заложенных в самом МСД, в большей степени зависит от субъективного

фактора – желания и способности международных и национальных спортивных организаций реально оценить сложившуюся в мире обстановку и в соответствии с этим строить свою работу по совершенствованию управления общественными спортивными объединениями в мировом сообществе. И нет сомнений, что спортивные объединения, все спортсмены в МСД займут достойное место в борьбе за мир и спорт.

***По теме диссертации опубликованы
следующие работы:***

Монографии, книги, учебные пособия, методические разработки и рекомендации:

1. Ищенко С.А. Физическая культура и спорт: социология и право. – Монография. –Ташкент: Медицина, 1986. –4,03 п.л.
2. Ищенко С.А., Уваров В.Н., Чемакин И.М. Физкультура, спорт, туризм: опыт, правовые проблемы. –Монография. – Ташкент: Медицина, 1990. –15 п.л.
3. Ищенко С.А. Организационно-правовые вопросы олимпийского и международного спортивного движения. –Монография. –Ульяновск. –1995. –4,0 п.л.
4. Ищенко С.А. Организационно-правовые аспекты международного спортивного движения (теория и практика). –Монография. –Ульяновск. УГСХА, «DaRP». –1999. –12 п.л.
5. Ищенко С.А. Физкультура ва спортни бошқариш (Управление физкультурой и спортом). Брошюра на узбекском языке. –Ташкент: Узбекистон, 1978. –2,5. п.л.
6. Ищенко С.А. Нормативно-правовые основы физического воспитания в высшей школе. –Методическая разработка. –Ташкент, УзГосИФК, 1988. –3,25 п.л.
7. Ищенко С.А., Насреддинов Ф.Н. Организационно-правовые вопросы в подготовке научно-педагогических и научных кадров в физкультурных и других высших учебных заведениях. –Методические рекомендации. –Ташкент: УзГосИФК, 1989. –4,5 п.л.
8. Основы права. Методические указания к семинарским занятиям для студентов вузов экономического факультета. –Ульяновск, 1998. –2,0 п.л.
9. Основы права. Учебно-методические рекомендации по изучению дисциплины и заданий для контрольных работ для студентов вузов заочной формы обучения по инженерным специальностям. // Под общей ред. доктора педагог. наук, проф. С.А.Ищенко. Ульяновск, 2001. – 39 с.
10. Основы права. Учебно-методические рекомендации по изучению дисциплины и заданий для контрольных работ студентам вузов заочной формы обучения экономических специальностей. // Под общей ред. доктора педагог. наук, проф. С.А.Ищенко.– Ульяновск, 2001. – 54 с.

Статьи и тезисы научных докладов:

1. Ищенко С.А. Совершенствование организации управления социально-правовым процессом развития физкультуры и спорта в Узбекской ССР./

Сб. статей 2-й всес. конф. по социол. пробл. физич. культуры и спорта. -М.: 1974. -С.175-176.

2. Ищенко С.А. К вопросу о правовом воспитании спортсменов-комсомольцев. / Тез. докл. и выступл. научно-практ.конф. -М.: 1975, ч.2. - С.15-18.

3. Ищенко С.А. Соотношение государственных и общественных начал в управлении физкультурой и спортом в системе министерств и ведомств Узбекской ССР / Материалы 6-й респ. науч. теорет. конф. по вопросам физ. восп. и спорта среди детей и молодежи. - Ташкент: Медицина, 1978.-С.52- 54.

4. Ищенко С.А. О совершенствовании правового статуса органов государственного управления физической культурой и спортом в союзной республике / Тематич. сб. науч. трудов: Проблемы организационно-массовой работы по физкультуре и спорту в Казахстане. Алма-Ата, 1980. -С.24-29.

5. Ищенко С.А., Стасько В.Н. К разработке законодательного акта о физической культуре и спорте. / Межвуз. сб.: Физическая культура, спорт, туризм (правовое регулирование). - Свердловск: СЮИ, 1985. - С.39-45.

6. Ищенко С.А. Методические рекомендации по настольному теннису. -Ташкент: УзГосИФК, 1986, - 2,75 п.л.

7. Ищенко С.А. Актуальные проблемы массовой физической культуры и спорта в СССР. Сб. науч. трудов. -Алма-Ата.: КазИФК, 1986. -С.5.

8. Ищенко С.А. Проблемы управления физкультурно-массовой работы на спортивных сооружениях и культурно-спортивных комплексах / Тезисы респ. научно-практ. конф. -Ташкент, 1986. -С.58-60.

9. Ищенко С.А. Права и обязанности граждан в управлении физической культурой и спортом / Сб. научно-практ. конф.: научные основы физкультурно-оздоровительной работы в республике.-Ташкент, 1987.-С.109-110.

10.Ищенко С.А. Совершенствование управления физическим воспитанием и спортом в системе народного образования в условиях перестройки. / Тезисы докл. X республ. научно-практ. конф.: Пути оптимизации физического воспитания и спортивной тренировки в республике. Часть I. -Ташкент, -УзГосИФК, 1988.-С.40-41.

11.Ищенко С. А. Организационно-правовые проблемы управления физической культуры и спорта / Тезисы всес. науч. практич. конф.: Физическая культура и здоровый образ жизни. -М.: ВНИИФК, 1990. -С.40-41.

12.Ищенко С.А. Наука и теория права, ее эффективность / Сб. науч. работ.: Экономические проблемы развития агропромышленного комплекса в условиях рыночной экономики. -Ульяновск.: УСХИ, 1994. -С.98-100.

13.Ищенко С. А. Теоретические вопросы организационно-правового регулирования в сфере олимпийского и международного спортивного движения / Материалы VI Всерос. науч. практ. конф.: Олимпийское движение и социальные процессы. -Омск.: СибГАФК, 1995. -С.65-67.

14.Ищенко С.А. Правовые проблемы международного спортивного и олимпийского движения / Материалы V Всерос. науч. практ. конф.: Олимпийское движение и социальные процессы. -М. -1996. -С.125-127.

15.Ищенко С.А. Сущность олимпийского движения как института социального управления. / Сборник научных трудов: Российское общество:

прошлое, настоящее и будущее. - Ульяновск: УГСХА, 1997. - С.131-133.

16.Ищенко С.А. Организационно-правовые аспекты международного спортивного движения. / Тезисы докладов научно-практической конференции: Состояние и тенденции развития физической культуры и спорта в обществе. - Воронеж, 1999. - С.164-166.

17.Ищенко С.А. Организационно-правовые проблемы борьбы с допингом и профилактика наркомании в международном спортивном движении (МСД). / Материалы Всерос. научно-практич. конф. (21-23 июня 2000, Смоленск): Физическая культура и спорт в профилактике наркомании и преступности среди молодежи. - М.: «Издательский дом РИГ-издат, 2000. - С.206-207.

18.Ищенко С.А. Совершенствование правового статуса неправительственных спортивных объединений в международном спортивном движении. / "Право и политика". - М.: № 10, 2001.

19.Ищенко С.А. Правовая характеристика и система спортивных арбитражных судов в международном спортивном движении. / "Государство и право". - М.: 2002, 0,4 п.л. (в печати).

20.Ищенко С.А. Управление и правовое регулирование международным спортивным движением (теория и практика). / Материалы Всероссийской научно-практической конференции (28-30 мая 2001 г., Суздаль): Совершенствование законодательства в сфере физической культуры и спорта. - М.: 2001. - С.73-78.

Всего опубликовано 45 научных работ.

Результаты исследований представлены на международном уровне:

1. Ищенко С.А. Sport Wyszynows (Польша), 1988, № 7-8. - 0,1 п.л.
2. Ищенко С.А. На двенадцатом международном симпозиуме по адаптации физической активности (секция правовых проблем). - Барселона, Испания, 1999. - 0,3 п.л.

3. Ищенко С.А. На международном симпозиуме по задачам и возможностям спорта для всех (секция правовых проблем). - Хельсинки, Финляндия, 1999. - 0,5 п.л.

4. Ищенко С.А. На международном конгрессе: "Постколониализм, спорт и структура" (секция правовых проблем). - Киль, Англия, 1999. - 0,3 п.л.

5. Ищенко С.А. На международном симпозиуме: "Перспективы спорта" (секция правовых проблем). - Хейдельберг, Германия, 1999. - 0,4 п.л.

6. Ищенко С.А. На международной конференции северно-американского сообщества по спортивному менеджменту - Норфолк, США, 2001. - 0,3 п.л.

ЛР 020402 25.12.97

Подписано в печать 30.10.2001

Формат 60х84^{1/16}

Бумага типогр. № 1

Гарнитура Тип-Таймс

Усл. печ. л. 2.0

Заказ 604 Тираж 150

Ризограф УТСХА

432601, г. Ульяновск, бульвар Новых Вещ, 1

10-2